ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 11

Seminario 2000

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

2001

II

NON SPARARE SUL PIANISTA: CRONACA DI UNA RECENTE DISPUTA SULLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

ERNESTO BETTINELLI *

I. Sono davvero utili e (tutte) indispensabili le Autorità amministrative indipendenti? Sono troppe? Fruiscono di poteri eccessivi e di privilegi irragionevoli? Le rispettive discipline, così diversificate, hanno un fondamento razionale?

Simili interrogativi stanno da qualche tempo alimentando una vera e propria campagna di stampa [1] contro queste, relativamente recenti nel nostro ordinamento [2], istituzioni di "garanzia" certamente titolari di poteri di accertamento e di regolazione sottratti, in diversa misura, all'ambito della decisione politica.

Può essere interessante tentare di ricostruire origini, percorsi, sviluppi ed eventuali esiti di questa disputa per comprendere come nella società mediatica di massa determinati temi istituzionali, che normalmente non escono dai *fora* degli studiosi o degli "addetti ai lavori", come si usa dire, riescano improvvisamente a tro-

---

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pavia.

[1] Non solo la stampa quotidiana, ma anche i più diffusi settimanali si sono occupati della "questione *Authorities*" con titoli più o meno "impressionistici". Cfr. S. BR., *Ma quanto disturbano le authority*, in *Panorama*, 11 febbraio 1999; A. LUPPOLI, M. PATUCCHI, *Questione d'Authority*, in *Venerdì di Repubblica*, 21 maggio 1999; S. LIVIADOTTI, *Salvagente per il commissario*, in *L'Espresso*, 16 docembre 1999.

[2] Nel novero delle Autorità indipendenti viene non di rado considerata, quale antesignana, la Banca d'Italia (il cui statuto è stato approvato con R.D. 11 giugno 1936, n. 1067) per la sua particolare posizione di autonomia nell'ordinamento. La prima Autorità istituita in epoca repubblicana è la CONSOB (con D.L. 8 aprile 1974, n. 95, convertito con modificazione dalla l. 7 giugno 1974, n. 216, successivamente innovata e integrata da diversi atti legislativi). Per una ricostruzione complessiva del fenomeno delle *Authorities* si veda, tra i tanti, M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino 1996.

vare un'eco non trascurabile nella più vasta platea dell'opinione pubblica. Di rimbalzo, poi, il clamore di certe polemiche riesce a penetrare nei circuiti parlamentari fino a imporle quali *questioni* comunque da affrontare, seppure senza arrivare necessariamente a una *conclusione deliberativa* in grado di modificare la situazione oggetto di "attenzione" (o, in alcuni casi, di *allarme*). Del resto, le Camere svolgono quasi quotidianamente *attività conoscitive*, puntualmente disciplinate dai regolamenti parlamentari [3], che a posteriori risultano, non di rado, fini a se stesse.

Si potrebbe sostenere che tali attività meritano comunque apprezzamento proprio in quanto rientra nei compiti delle istituzione *rappresentative* "riflettere" le discussioni pubbliche esterne a un Parlamento che si proponga di mantenere sempre aperte le proprie finestre sulla società.

Ciò detto, non parrebbe meno vero ritenere che il Parlamento, in un'epoca in cui la risorsa tempo è sempre più scarsa e preziosa e le stesse risorse procedimentali dovrebbero essere spese con prospettive di efficacia, debba dimostrare una buona capacità di selezionare e ponderare i temi della propria agenda.

II. Punto di partenza per l'analisi della vicenda e disputa appena richiamata può essere la rilevanza costituzionale che la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali intese accordare, con consenso pressoché unanime, alle "Autorità di garanzia e di vigilanza".

L'art. 109 del testo *finale* approvato dalla Commissione il 4 novembre 1997 [4] intendeva complessivamente ridefinire la categoria delle Autorità amministrative indipendenti, che il legislatore avrebbe potuto istituire "per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione".

---

[3] Agli artt. 144 del Regolamento della Camera e 48 del Regolamento del Senato. In proposito: V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, 1994.

[4] Tale testo costituisce la rielaborazione del precedente (approvato il 30 giugno 1997) dopo l'esame degli emendamenti proposti dai parlamentari (ai sensi dell'art. 2, 5° c., della legge cost. n. 1 del 1997). Il primo articolato era più generico, in quanto – all'art. 82 – affidava al legislatore l'istituzione delle Autorità "per lo svolgimento di *attività* di garanzia o di vigilanza *su determinate materie*". Le attività vengono poi riqualificate come "funzioni" e si specifica che esse si indirizzano a "diritti e libertà garantiti dalla Costituzione", circoscrivendo (in verità solo formalmente) la discrezionalità del legislatore. Viene anche introdotta la previsione del referto alle Camere da parte delle medesime Autorità, mancante nella prima formulazione.

Sulle varie fasi del dibattito in Commissione relativo alla *costituzionalizzazione* delle Autorità indipendenti cfr. succinti riferimenti in P. COSTANZO e altri, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova 1998 (pp. 296, 308, 315, 335, a cura di G.F. FERRARI). Per un'analisi critica: S. BARONCELLI, *La costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti: una scelta di stabilità*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova 1998, pp. 265 ss.

Sul piano *modale* veniva affidata al solo Senato [5] l'elezione – a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti – dei titolari delle sopraddette Autorità, riservando alla legge gli aspetti principali della loro disciplina: durata del mandato, requisiti di eleggibilità, condizioni di indipendenza (salva la prescrizione *costituzionalizzata* dell'obbligo di riferire alle Camere sui risultati dell'attività svolta). Il generico rinvio alla legge (e non ad *apposita legge*) sembrava consentire, se non confermare, la prassi di atti legislativi distinti per l'istituzione delle singole Autorità a fronte dell'opportunità frequentemente rimarcata di una disciplina organica [6] e comune, quantomeno dei rispettivi profili soggettivi.

Siffatta esigenza di organicità sembrava peraltro informarsi allo spirito della legge n. 481 del 1995, non solo istitutiva dell'*Autorità per l'energia elettrica e il gas e per le telecomunicazioni* [7], ma tendenzialmente, e in via propedeutica, indirizzata a stabilire alcune regole uniformi per tutte le "Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" [8]. In particolare, la legge afferma: la "piena autonomia" e l'"indipendenza di giudizio e di valutazione" che deve guidare la loro azione; la composizione collegiale (Presidente e due membri); nonché la procedura di nomina riservata al Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, ma successiva all'acquisizione di un *parere obbligatorio favorevole* espresso dalle Commissioni parlamentari competenti per materia, a maggioranza dei due terzi dei loro componenti.

Dopo l'esaurimento del tentativo della Commissione bicamerale di approdare alla riforma della parte II della Costituzione [9], la valorizzazione funzionale delle Autorità indipendenti e autonome ottenne significativa, seppure effimera, attenzione nella Commissione Affari Costituzionali del Senato, durante

---

[5] Nella prospettiva di un bicameralismo differenziato che, tra l'altro, riservava alla seconda Camera *ogni elezione o nomina attribuita al Parlamento* (art. 88 del testo finale della Commissione).

[6] In tal senso insistono varie proposte presentate alla Commissione bicamerale ricordate in P. COSTANZO e altri, *loc cit.* (pp. 296, 308).

[7] Per la disciplina specifica del "settore" (e quindi dell'Autorità) delle telecomunicazioni la legge n.481 – art. 2, c.4 – rinviava, con pessima tecnica normativa, a un successivo *provvedimento legislativo*. In verità la sopravvenuta legge n. 249 del 1997 non può essere considerata uno sviluppo precostituito della precedente, ma ne prescinde totalmente, come si può desumere dallo stesso titolo: "Istituzione dell'Autorità per le telecomunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo".

[8] Oltre a questa formulazione adottata nel titolo della legge, rilevano gli artt. 1 – laddove si individuano le *finalità* della legge – e 2 – laddove si dispongono "principi generali" a cui avrebbero dovuto attenersi le normative relative alle sopradette Autorità.

[9] Per una analitica cronistoria della vicenda e del "fallimento" della Commissione Bicamerale, cfr. M. GORLANI, *La parabola discendente della "grande" riforma costituzionale*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo,* Milano 1999, p. 457 ss.

la discussione e l'elaborazione di nuove norme volte a semplificare i procedimenti della giustizia amministrativa. Il relatore, sen. Pellegrino, presentò un emendamento significativo (per i presupposti e le implicazioni che sottendeva circa la posizione delle Autorità amministrative indipendenti), indirizzato a contenere i contenziosi originati dalle deliberazioni delle stesse: i ricorsi contro i loro atti "che costituiscono il risultato di apprezzamenti tecnici" avrebbero dovuto essere dichiarati inammissibili dal giudice amministrativo "con decisione in forma semplificata", salvo che fossero viziati da incompetenza o violazione di leggi [10].

---

[10] Il disegno di legge presentato dal Governo, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa (10 dicembre 1997, n. 2934) già contemplava – all'art. 5 – che "nell'esercizio della giurisdizione esclusiva, ove prevista nei confronti degli atti delle Autorità amministrative indipendenti, il giudice amministrativo conosce[sse], oltre che dell'incompetenza e della violazione di legge, esclusivamente del palese errore di apprezzamento e della manifesta illogicità del provvedimento impugnato". Cfr., in particolare, il resoconto sommario n. 286 della seduta a.m. 15 luglio 1998 della Commissione Affari costituzionali del Senato in cui l'emendamento, riportato nel testo, viene discusso. Tra gli altri esprime avviso favorevole il rappresentante del Governo (Bettinelli) che sottolinea come tale "soluzione… ha il pregio di valorizzare il ruolo delle Autorità indipendenti confidando nella loro piena autonomia quanto agli apprezzamenti tecnici". Riserve sulla proposta del Sen. Pellegrino vengono avanzate dal Presidente della Commissione, sen. Villone, e dal sen. Pastore. L'emendamento fu poi approvato dalla Commissione (seduta 15 luglio 1998 p.m, res. n. 287).

Sulla sindacabilità da parte del giudice (amministrativo) delle decisioni delle Authorities cfr. C. Malinconico, *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna 1996. L'autore, tra l'altro, rileva come sia incongruo che le Autorità, istituite per esprimere la massima capacità di competenza tecnica, possano essere soggette alle valutazioni da parte di consulenti tecnici nominati dall'autorità giurisdizionale (p. 50). *Contra* G. Morbidelli, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze 1997, p. 249. Peraltro anche Morbidelli consente che "le Autorità amministrative indipendenti, proprio per la loro alta qualificazione tecnica e per l'ampia procedimentalizzazione garantistica che informa la loro attività" possano essere suscettibili "di un regime differenziato in punto di gradi di giudizio", tale da rendere le rispettive decisioni sottoponibili (previa apposita modifica legislativa) al solo sindacato del Consiglio di Stato (come avviene nell'ordinamento francese) (ivi, pp. 253 ss.).

Sulla questione si segnala anche una recentissima pronuncia della VI Sezione del Consiglio di Stato (14 marzo 2000, n. 1348) la quale, riformando una sentenza del Tar del Lazio – Sez. I, 24 settembre 1996, n.1576 (che aveva accolto il ricorso di un'impresa contro un provvedimento dell'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) –, afferma che "il giudice, nell'ambito del suo sindacato, circoscritto alla sola legittimità dell'atto e non esteso al merito delle scelte amministrative, può solo verificare se il provvedimento impugnato appaia congruo, ragionevole, correttamente motivato e istruito, *ma non può anche sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall'Autorità e a questa riservati*" (cfr.: *Cons. Stato*, 2000, I, 559).

Anche questa proposta non ebbe seguito e quel riferimento e, più in generale, il ruolo processuale alle Autorità amministrative nella legge approvata due anni dopo – n. 205 del 2000 – è alquanto ridimensionato [11].

Nel frattempo si erano manifestate opinioni progressivamente riduttive o insofferenti nei confronti delle Autorità e della loro *irresponsabile indipendenza* addirittura da parte delle più alte cariche dello Stato.

III. Il Presidente della Repubblica, proprio nel corso della cerimonia per la presentazione della prima relazione del *Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali* aveva posto provocatoriamente alcuni interrogativi sulla "trasparenza" e sul sistema disordinato delle *authorities* (l'attribuzione ad esse di funzioni troppo differenziate, la loro eccessiva proliferazione, discipline particolari e poco omogenee anche per quanto riguarda l'ordinamento del personale e perfino la retribuzione dei garanti) [12].

Tali interrogativi suscitarono notevole risonanza nella stampa. Il *Corriere della Sera*, ad esempio, titolò: "Duro attacco del Capo dello Stato che chiede di mettere un freno sia sul numero, sia sulla natura degli organismi di controllo" [13].

Sulla stessa lunghezza d'onda, appena sei mesi dopo, si pone il Presidente della Camera, on. Violante, il quale non esita a parlare di "autoreferenzialità delle Autorità amministrative indipendenti", in quanto non sarebbero "un punto di incontro della responsabilità politica dei cittadini".

---

[11] Si conferma sostanzialmente la "giustiziabilità" degli atti delle Autorità amministrative indipendenti, anche se per essi si prevedono (al pari di altre categorie di provvedimenti in materie particolari) misure acceleratorie del processo che si svolge avanti al giudice amministrativo (art. 4). Per una prima critica valutazione della legge n. 205 del 2000, con specifico riguardo ai rapporti tra Autorità amministrative indipendenti e giurisdizione amministrativa, cfr.: M. E. SCHINAIA, *Prime notazioni sulle modifiche apportate al processo amministrativo con la legge n. 205 del 2000 concernenti le autorità amministrative indipendenti*, nel sito internet: www.giustizia-amministrativa.it.

[12] Sulla "denuncia" di Scalfaro cfr. l'ampio servizio di L. OSTELLINO, *Un freno alle Authority*, in *Il Sole 24 ore*, 1° maggio 1998. Particolare risalto viene dato agli "interrogativi" del Capo dello Stato sul trattamento economico delle Autorità e del relativo personale. Tale questione verrà poi ripetutamente e polemicamente ripreso da altri giornali: *Authority stipendi e trasparenza* (non firmato), in *Il Corriere della Sera*, 11 marzo 1999; R. BENIGNO, *Ma quanto ci costi cara Authority…*, in *Roma*, 12 maggio 1999; S. LIVADIOTTI, *Salvagente per il Commissario*, in *L'Espresso*, 16 dicembre 1999; M. FRIGNANO, *Trecentocinquanta milioni di motivi per dirigere un'authority in Italia,* in *Libero*, 19 luglio 2000.

[13] Articolo a firma di E. MARRO, 1° maggio 1998.

La polemica, in questo caso, è occasionata da una *segnalazione* della *Autorità garante della concorrenza e del mercato* (cosiddetta "Autorità antitrust"), assai critica su alcuni punti del disegno di legge sulle Fondazioni bancarie [14].

Non mancano poi altri episodi di "incomprensioni" tra ministri e Autorità per decisioni o atteggiamenti da queste assunte, non conformi all'indirizzo governativo [15], a tal punto che qualche autorevole commentatore è indotto a reagire con un'"apologia delle Autorità indipendenti", per ricordare le ragioni della loro istituzione [16].

---

[14] Oggetto della *segnalazione*, inviata – il 10 dicembre 1998 – dall'Autorità al Parlamento e al Governo ai sensi dell'art. della l. n. 287 del 1990, era il d.d.l. *in itinere* recante "Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'arti colo 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria" (A.C. 3194-B/XIII legislatura). L'Autorità lamentava che "rispetto alla formulazione approvata alla Camera, il testo del disegno di legge approvato al Senato ed attualmente di nuovo all'esame della Camera presenta[va] due emendamenti che di fatto [avrebbero vanificato] la portata della riforma e [avrebbero potuto] indurre alterazioni degli equilibri concorrenziali nel sistema economico italiano. Essi, infatti, da un lato [avrebbero perpetuato] la presenza delle fondazioni nel settore bancario, dall'altro addirittura [avrebbero consentito] alle fondazioni di estendere il proprio ambito di intervento ad altre attività di impresa ed al contempo di mantenere lo status di ente non commerciale ed i benefici tributari che ne derivano". Dopo un analitico e critico esame delle modifiche apportate al testo originario dal Senato, l'Autorità *auspicava* che "nella definitiva approvazione del disegno di legge [fossero] tenute nel debito conto le esigenze di tutela della concorrenza nel sistema economico italiano". (Cfr. la segnalazione nel *Bollettino dell'Autorità*, n. 48 del 1998 o nel sito internet della medesima: www.agcm.it/tema0121.htm). La "reazione" del Presidente della Camera ottenne vasta eco di stampa. Tra i vari commenti: M. GAGGI, *La politica ha il mal d'authority*, in *Il Corriere della Sera*, 17 dicembre 1998 e M. RIVA, *Il Parlamento contro l'Antitrust*, in *La Repubblica*, 19 dicembre 1998.

[15] Vari episodi di divergenze, oltre quello ricordato nella nota precedente (ad esempio: *Autorità per l'energia elettrica e il gas* e Ministro dell'industria in materia di sovrapposizione delle rispettive competenze) sono evocati da S. CASSESE, *Autorità necessarie*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 dicembre 1998. Più recentemente, sempre per le medesime ragioni la stampa segnala lo "scontro" tra Ministro dei lavori pubblici e Autorità di vigilanza sui lavori pubblici. Cfr.: A. MASCOLINI, *LL.pp. scontro ministero-Authority*, in *Italia Oggi*, 23 novembre 2000.

[16] Cassese, nell'articolo sopra citato. Tra i motivi che rendono indispensabili le Autorità indipendenti lo studioso indica "l'esigenza di *disaggregare lo Stato*": "…ormai bloccato dalla necessità di interessarsi di tutto, tirato a destra e a manca da questo e da quell'altro interesse. Le Autorità indipendenti costituiscono un modo di decentramento funzionale, che rende possibile non annegare interessi primari (liberalizzazione, concorrenza, trasparenza eccetera) in un confronto quotidiano con altri interessi pubblici (tutela dell'occupazione, sviluppo di cete zone eccetera), che risulterebbero sempre vincenti". Infine un'esortazione: "Occorre che Governo e Parlamento nazionali accettino i limiti e i condizionamenti che essi stessi hanno posto alla loro azione, istituendo le Autorità. Queste, così come la Corte costituzionale e la commissione dell'Unione europea, non diminuiscono, ma arricchiscono il quadro istituzionale, facendolo diventare, una buona volta, autenticamente pluralistico". Opinioni non dissimili esprime F. DEBENEDETTI, *Authority, più i pregi che i difetti*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 dicembre 1998.

Da ultimo, nella sua *Relazione sul Rendiconto generale dello stato per l'esercizio finanziario 1998* [17], nella parte dedicata specificamente alle Autorità indipendenti, la Corte dei Conti accentua i dubbi circa la loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale sollecitando "adeguati approfondimenti sulla possibile creazione di centri di *irresponsabilità politica* in quanto posti al di fuori del circuito istituzionale intercorrente tra Parlamento e Governo", nel senso che verrebbe meno "il *continuum* amministrazione-Governo-Parlamento abitualmente ravvisabile nell'assetto ordinamentale". Ma la Corte dei Conti non si limita ad osservazioni di ordine generale, si sofferma anche sul caso specifico e recente dell'*Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, disciplinata dalle leggi n. 109 del 1994 e n. 415 del 1998 (e a presiedere la quale era stato chiamato Francesco Garri, già procuratore generale presso la Corte stessa…). Le attribuzioni di questa Autorità si collocherebbero in "posizione di contiguità" con la sfera di controlli "già saldamente configurati" e di spettanza proprio della Corte dei Conti, ai sensi della legge n. 20 del 1994 [18].

IV. L'esigenza di un approfondimento, certamente favorito dalle polemiche del momento, viene fatta propria dalla Commissione Affari costituzionali della Camera che, il 19 gennaio 1999, delibera di avviare sul tema un'indagine conoscitiva a largo spettro [19]. Nel programma predisposto dal Presidente della Commissione, on. Maccanico, si precisano propositi e finalità pratiche dell'iniziativa:

---

[17] Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato il 24 giugno 1999 (documento XIV n. 4). La si può leggere (Vol. I, cap. VI, par. 3.2) nel sito internet della Corte dei Conti: www.corteconti.it/ricerchedocumentazione.

[18] La Corte evidenzia, in particolare, alcune attribuzioni della nuova Autorità che potrebbero dare luogo a "complesse correlazioni" come: la vigilanza sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di appalti; l'accertamento che dall'esecuzione dei lavori non sia derivato pregiudizio per il pubblico erario; la segnalazione al Governo e al Parlamento di gravi inosservanze o di applicazione distorte della normativa sui lavori pubblici; la trasmissione agli stessi organi costituzionali di una relazione annuale sulle eventuali disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti e delle concessioni dei lavori pubblici (*loc. cit.*). La presa di posizione della Corte dei Conti ha ottenuto attenzione da parte della stampa quotidiana anche con titoli "allarmistici". Cfr., ad esempio: *La Corte dei Conti: "Le authority sono troppe: il governo deve intervenire"* (non firmato), in *Il Messaggero*, 18 luglio 1999.

[19] L'indagine viene proposta dal Presidente della Commissione, on. Antonio Maccanico, acquisita l'intesa con il Presidente della Camera (cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 19 gennaio 1999, n. 443). Il significato e gli obiettivi dell'indagine vengono così recepiti dalla stampa: *Sull'eccesso di Garanti si annuncia un'indagine* (non firmato), in *Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 1999. Nel servizio vengono anche riportate le dichiarazioni di un componente della Commissione Affari costituzionali, Valter Bielli: "…una volta fotografato l'esistente, spero si possa arrivare a una legislazione sull'intera problematica. Bisogna chiarire quali funzioni [le

accurata riflessione sul ruolo delle Autorità nel sistema costituzionale "con specifico riferimento ai rapporti intercorrenti tra esse e gli altri poteri dello Stato"; *ricognizione* delle competenze e dell'organizzazione di ciascuna, "onde evitare che intrecci ed interferenze con altre strutture dello Stato ne affievoliscano l'utilità, i poteri e gli strumenti di intervento".

Come si vede, il documento anticipa una valutazione istituzionalmente assai rilevante ancora prima dell'avvio delle audizioni ricognitive [20]; e, subito dopo, indica lo scopo dell'indagine medesima: "la predisposizione di una disciplina legislativa unitaria e l'individuazione di denominatori comuni, pur nella salvaguardia della pluralità di modelli e di obiettivi specifici e della conseguente pluralità di soluzioni organizzative e funzionali". Più in dettaglio, si tratterebbe di intervenire sui "profili relativi alla natura giuridica delle Autorità indipendenti, alle procedure di nomina dei loro componenti, all'inquadramento del potere regolamentare ad esse affidato nell'ambito del complessivo sistema delle fonti e al regime professionale del personale ad esse adibito" [21].

Può essere interessante ricordare che il problema di una disciplina generale e sistematica delle Autorità era stato affrontato in sede didattico-scientifica nell'ambito del *decimo corso della Scuola di scienza e di tecnica della legislazione* (a cura dell'ISLE) che, proprio nello stesso periodo, aveva prodotto e presentato un'"ipotesi" di progetto di legge, discussa in un incontro che aveva raccolto studiosi, alcune Autorità indipendenti e noti giornalisti della stampa nazionale [22].

Autorità] debbano avere e come vengono designate". Lo stesso deputato esprime piùestesamente gli stessi concetti in un ampia intervista rilasciata a M. TORTELLO, *Quante sono le Authority? Il Parlamento non lo sa*, in *La Stampa*, 20 gennaio 1999.

[20] Il programma dell'indagine (pubblicato in allegato al *Bollettino* sopra citato) prospettava l'audizione dei seguenti soggetti: "organi di vertice delle Autorità indipendenti; responsabili delle strutture burocratiche di supporto; Ministri dei settori nei quali operano le singole Autorità indipendenti; parti sociali; enti che più direttamente ricadono nell'ambito di competenza di ciascuna Autorità indipendente; docenti universitari ed altri esperti di qualificata competenza scientifica; rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea; esponenti dell'Autorità e degli organi di vigilanza istituiti presso altri ordinamenti nazionali dell'Unione europea". In verità lo svolgimento delle audizioni risulterà assai più contenuto (cfr. nota 52) per esigenze di tempo (nonostante l'indagine, che avrebbe dovuto concludersi entro quattro mesi, sia stata prorogata più volte fino al 4 aprile 2000, data di approvazione del documento conclusivo).

[21] *Loc. cit.*

[22] All'incontro (19 febbraio 1999, presso il Senato) hanno preso parte: S. Traversa, M. Ainis (che ha illustrato il progetto), E. Cheli (Presidente dell'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, P. Ranci (Presidente dell'*Autorità per l'energia elettrica e il gas*), S. Rodotà (Presidente del *Garante per la protezione dei dati personali*), L. Spaventa (Presidente della *CONSOB*), E. Auci (*Il Sole 24 Ore*), M. Gaggi (*Il Corriere della Sera*), L. La Spina (*La Stampa*), G. Valentini (*La Repubblica*). Cfr. gli atti, ISLE, *Disciplina generale delle Autorità indipendenti*, in *Rass. Parl.*, 1999, pp. 899 ss.

Ed anche in quella occasione l'autonomia delle Autorità dal potere politico era stato uno degli argomenti centrali della discussione [23].

L'elaborazione di una soddisfacente, equilibrata e tendenzialmente omogenea regolamentazione delle Autorità diventa quasi un assillo per il sistema politico nel suo complesso.

Anche il Ministro per la funzione pubblica, Angelo Piazza, dopo aver pure lui manifestato, nel gennaio 1999, preoccupazioni per il proliferare delle Autorità, per la loro percezione di "corpi separati" con proprie regole e "privilegi del tutto particolari e non verificabili", per il rischio di "deresponsabilizzazione dell'amministrazione" [24], costituisce qualche mese dopo una commissione di studio composta di autorevoli giuristi [25] per valutare, tra l'altro, l'opportunità di una "legge-quadro" ed eventualmente predisporne uno schema, che viene diligentemente prodotto senza però avere pubblica presentazione e diffusione [26].

Altri progetti di origine parlamentare vengono depositati nella stessa prospettiva e con le consuete motivazioni di perplessità: definire un unico contesto di: *posizione, composizione, funzioni, rapporti con gli altri poteri (con quello giurisdizionale, in particolare)*. In questa direzione si segnala la proposta di legge a prima firma del deputato Bielli – membro della Commissione affari costituzionali – che

---

[23] Sul punto insistono particolarmente le Autorità intervenute: E. CHELI (*loc. cit.*, p. 929 ss.), RANCI (*loc. cit.*, p. 935 ss.), RODOTÀ (*loc. cit.*, p. 941 ss.), SPAVENTA (*loc. cit.*, p. 945). La gran parte dei partecipanti sottolinea poi l'opportunità di una *legge quadro* sulle Autorità, ma essa "non deve essere una sorta di gabbia, che obbliga a disomogeneità artificiose, capaci di distorcere le attività di queste istituzioni, che debbono faticosamente svolgersi nei vincoli troppo schematici della norma generale" (RODOTÀ, *loc. cit.*, p. 940). Il significato dell'incontro viene così riassunto dalla stampa: A. CERCHI, *Authority, legge quadro per unificare i modelli*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 febbraio 1999.

[24] Tali dichiarazioni sono state rese (in risposta a una sollecitazione dell'on. Frattini) nel corso di un'audizione presso la Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa il 14 gennaio 1999 (cfr. res. sten. della Commissione, p. 15). Ancora una volta la stampa enfatizza tali prese di posizione. Così: M. ROGARI, *Piazza: Bisogna porre un freno alla proliferazione di Authority*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 gennaio 1999. Il Ministro ribadirà anche successivamente il suo punto di vista, ottenendo sempre rilevante spazio nei mass media: cfr. M. CATTANEO, *Piazza: "Authority dannose"*, in *Il Giornale*, 12 luglio 1999; P. PIOVANI, *Le Authority nel mirino del governo*, in *Il Messaggero*, 17 novembre 1999 (dove si riportano anche le concordanti opinioni di altri esponenti di governo: F. Bassanini, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, e G. Amato, Ministro del tesoro).

[25] I componenti della commissione, costituita il 21 luglio 1999, erano: F. Roversi Monaco, A. Baldassarre, G. Silvestri, U. Rescigno. Cfr. anche *Piazza schiera un pool sulle Authority* (non firmato), in *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 1999.

[26] Chi scrive ha potuto consultare l'articolato prodotto dalla commissione per gentile concessione del Dipartimento della funzione pubblica.

risente in maniera evidente dell'andamento (o, forse, delle attese) dell'indagine conoscitiva in corso presso la stessa commissione [27].

La comparazione dei tre testi appena menzionati consente di verificare una sufficiente consonanza e, contrariamente alle aspettative e alle perplessità di partenza, un riconoscimento pieno e irrinunciabile del ruolo delle Autorità indipendenti nell'ordinamento [28]. Al di là degli aspetti strutturali e organizzativi, per i quali è evidente il tentativo di pervenire a un apprezzabile e innovativo riordino [29], le proposte in esame si possono ritenere di *sostanziale razionalizzazione*, in quanto nei punti fondamentali (come l'individuazione dei poteri delle Autorità e i loro rapporti di autonomia con le altre istituzioni politiche) non rivelano difformità rilevanti rispetto a quanto disposto dalle vigenti leggi istitutive delle singole Autorità.

Vi è anche chi cerca di recuperare l'idea, ampiamente condivisa nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, della copertura costituzionale

---

[27] *Disciplina delle Autorità indipendenti* (A.C., 2 luglio 1999, n. 6197).

[28] Dal confronto dei testi risulta evidente come il progetto ISLE abbia rappresentato per i successivi una base di partenza (notevoli, in particolare, le concordanze con la proposta dell'on. Bielli) Tutti e tre i progetti considerati si propongono di disciplinare i seguenti punti: definizione e natura delle Autorità indipendenti (tali in quanto *operano senza vincoli di dipendenza dal Governo*); loro struttura (collegiale); requisiti e durata; garanzie di indipendenza e di funzioni; autonomia organizzativa, contabile amministrativa; rapporti istituzionali (obbligo di relazione annuale alle Camere; definizione dei poteri di: garanzia, vigilanza, controllo, sanzione, normazione attuativa di leggi; giustiziabilità dei provvedimenti adottati (soprattutto amministrativa, individuata in primo grado nel Tar del Lazio).

[29] Con riguardo, in particolare, alle procedure di nomina delle Autorità. I progetti ISLE e Bielli optano per una soluzione "mista": i membri del collegio dovrebbero essere eletti per metà dalla Camera dei deputati e per metà dal Senato; mentre il Presidente verrebbe nominato dal Capo dello Stato, su proposta del Consiglio dei Ministri, ma previo parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari espresso a maggioranza qualificata. La proposta elaborata dalla commissione ministeriale formula invece ipotesi alternative di decrescente complessità: intesa tra i presidenti delle Camere, approvata dai tre quinti del Senato; proposta adottata dai tre quinti del Senato, ma sottoposta al gradimento del Consiglio dei Ministri; proposta governativa sottoposta al parere (si presume non vincolante) delle commissioni parlamentari competenti.

Un altro elemento di significativa differenziazione riguarda i limiti dei ricorsi contro gli atti delle Autorità davanti al giudice amministrativo. Le proposte ISLE e Bielli, oltre a prevedere procedure accelerate (riduzione della metà dei termini processuali), stabiliscono la competenza del medesimo per le ipotesi di incompetenza, violazione di legge e "palese errore di apprezzamento e della manifesta illogicità del provvedimento impugnato". La commissione ministeriale, invece, nel succitato schema non pone particolari limiti, ma prevede che i collegi del Tar del Lazio e (in appello) del Consiglio di Stato siano integrati con "due esperti in materie economiche e delle tecnologie applicate nei settori di competenza delle varie Autorità". Tali esperti sortirebbero da un elenco approvato con D.P.R. "previa designazione dei Presidenti del Senato e della Camera…", su parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

delle Autorità, come nella proposta di legge costituzionale del deputato Migliori [30] (anche lui membro della prima Commissione). Essa prevede l'introduzione nella Carta di una disposizione [31] che autorizzerebbe il legislatore a "istituire apposite Autorità" informate ai "principi di imparzialità e di adeguatezza", ai fini dell'"esercizio di funzioni di garanzia, regolazione e vigilanza a tutela di diritti, libertà e interessi garantiti dalla Costituzione" [32].

Pure in questo caso l'ambito di discrezionalità riservato al legislatore (futuro e passato…) è estremamente ampio, se non addirittura generico. Pressoché inesauribili sembrerebbero infatti le situazioni individuali e collettive che potrebbero rientrare nella fattispecie prospettata.

In tal modo si ritorna al problema definitorio di partenza, all'origine delle dispute sopra ricordate: quali soggetti (amministrativi) variamente autonomi e anomali rientrano nella categoria delle "Autorità amministrative indipendenti"?

V. Le difficoltà di sistemazione sono evidenti nel dossier predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati su "Autorità e Agenzie di settore", in preparazione della già ricordata indagine conoscitiva sul tema [33]. Tra le prime (qualificate come *indipendenti*) vengono annoverate: la Banca d'Italia, la CONSOB, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'ISVAP, la Commissione di garanzia dell'attuazione della l. n. 146 del 1990 sullo sciopero nei servizi pubblici, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione per la vigilanza sui fondi pensione, il complesso degli Organi di controllo sul finanziamento delle campagne elettorali, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, il Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

Si tratta di ben 11 soggetti istituzionali la cui azione sovrintende i settori più vari, sulla base di discipline di assai varia impostazione adottate in tempi diversi.

---

[30] *Introduzione dell'articolo 113-bis della Costituzione, in materia di Autorità indipendenti* (A.C. 27 ottobre 1999, n. 6512).

[31] Collocata in apposita sezione (II-bis), dopo la sezione II del titolo IV della parte seconda della Costituzione.

[32] Le Autorità (a struttura indefinita) dovrebbero essere elette dal Parlamento a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti. Viene rimesso al legislatore ordinario disciplinare: durata del mandato, requisiti di eleggibilità e garanzie di indipendenza delle medesime. Le quali sarebbero tenute a riferire sull'attività svolta ad una apposita Commissione parlamentare istituita per legge.

[33] XIII leg., dossier n. 121, gennaio 1999. Già nella precedente legislatura il Servizio Biblioteca della Camera dei deputati aveva curato una raccolta in due tomi di contributi dottrinali, italiani e stranieri, su *Le autorità amministrative indipendenti* (settembre 1995).

I compiti che tali soggetti, *nel loro insieme*, svolgono vengono approssimativamente definiti di: *indirizzo, coordinamento, controllo, regolazione, mediazione…*

Quale può essere la comune connotazione di organismi siffatti? La riposta più adeguata mi pare una sola: la loro *tendenziale autonomia* (o affrancamento) dal *sistema politico complessivo* (e dai suoi intrecci relazionali interni) più che dalle singole istituzioni (Governo e Parlamento, in particolare) [34] con le quali i rapporti anche funzionali possono essere più o meno intensi [35].

In effetti, il dato che più risalta anche dai prospetti e quadri sinottici che il dossier propone è la procedura di investitura delle "Autorità" che, pur essendo anch'essa alquanto differenziata per ciascuna di esse [36], risente dell'esigenza di valorizzare al massimo il riconoscimento delle *obiettive qualità* professionali e di esperienza delle persone chiamate a tali incarichi.

Anche quando il potere di nomina spetta al Governo, è assicurato comunque il coinvolgimento parlamentare attraverso l'espressione di un parere obbligatorio e talora vincolante da parte delle competenti commissioni delle singole Camere. Dunque una procedura *lunga ed evidente* (espressione più appropriata di: *trasparente*).

Come si è già riferito, la *differenziazione modale* di nomina è uno dei più ribaditi punti di critica nei confronti delle Autorità indipendenti. Tale situazione può anche essere il frutto di una certa casualità o inconsapevolezza o di contingenti

---

[34] Sui criteri metodologici più plausibili per una definizione, non troppo casuale, della categoria delle "Autorità amministrative indipendenti" si veda G. Morbidelli, il quale considera come parametro di riferimento l'assenza di poteri di vigilanza e di indirizzo nei loro confronti da parte del Governo, così da poter operare in piena autonomia "con indipendenza di giudizio e di valutazione" (come previsto per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dall'art. 10, c. 2, della l. n. 287 del 1990) (*Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, cit., p. 145). Si vedano anche le considerazioni di G. Di Minico, la quale mette in rilievo la "domanda di imparzialità sociale" che renderebbe del tutto compatibile il modello di Amministrazione indipendente con il quadro costituzionale di distribuzione dei poteri (di indirizzo politico, in particolare): *Antitrust e Consob. Obiettivi e funzioni*, Padova 1997, pp. 277 ss.

Gli stessi criteri individuati da Morbidelli risultano adottati nei tre progetti di legge sopra considerati. In particolare, il testo della Commissione ministeriale si cimenta in un elenco (non esaustivo) delle Autorità operanti dotale dei sopraddetti requisiti.

[35] Per alcune Autorità esiste, ad esempio, un obbligo di informazione nei confronti del Governo. Così l'art. 1, c. 12, della l. n. 216 del 1974 dispone che il Presidente della *CONSOB* debba tenere informato il Ministro del tesoro "sugli atti e sugli eventi di maggior rilievo" e trasmettergli notizie e dati a sua richiesta. Analogamente la *Commissione di vigilanza sui fondi pensione* deve riferire periodicamente al Ministro del lavoro sull'attività svolta (art.17, c. 2, lett. f della l. n. 124 del 1993), ma, in questo caso, la legge affida al Ministro un pur generico potere di vigilanza sulla commissione medesima (art. 16, c. 1). Pressoché generalizzata è poi la previsione di attività consultiva (attraverso pareri o segnalazioni) prestata dalle Autorità a Governo e Parlamento.

[36] Si possono individuare quattro tipi di procedure di nomina delle Autorità: I) su con-

compromessi necessari tra partiti e interessi organizzati, economici e sociali. Eppure *a posteriori* è forse possibile riscontrare qualche elemento di razionalità nella disomogeneità di procedure che si vorrebbe ridurre ad unità.

La designazione delle Autorità attribuita alla concorde volontà dei Presidenti delle Assemblee legislative (tuttora considerati soggetti *per ruolo* "super partes" [37]) si potrebbe spiegare (con inevitabili approssimazioni…) in ragione delle preminenti funzioni di controllo, accertamento, vigilanza esercitate dalle Autorità medesime collocate in posizione di terzietà. L'elezione diretta di altre (a struttura collegiale) ad opera del Parlamento potrebbe giustificarsi alla luce dei poteri regolativi-normativi di carattere alquanto generale ad esse assegnati. Infine, quelle lasciate al *potere condizionato* di nomina del Governo si caratterizzano per il loro intervento nella sfera di politiche economiche e sociali non completamente *sottratte* alla responsabilità politico-amministrativa dell'esecutivo.

VI. La seconda parte del dossier della Camera è dedicata alle "Agenzie di settore", quasi considerate contigue con il sistema delle Autorità indipendenti (*lato sensu*: di garanzia). Nella categoria sono state incluse strutture le più diverse: alcune sono enti di missione operativa per la puntuale realizzazione di servizi od opere di impatto nazionale [38]; altre sono manifestazione chiara di decentramento amministrativo territoriale, avviate verso un loro più marcato ricollocamento negli ambiti di autonomie regionali *in progress* [39]. Altre ancora rimangono inquadrate nell'organizzazione ministeriale, ma vengono sciolte dai lacci dei tradizio-

---

corde designazione dei Presidenti delle Camere (*Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, *Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*); II) per elezione da parte del Parlamento (*Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*, *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*); III) per nomina governativa previo parere vincolante di commissioni parlamentari (*Commissione di vigilanza sui fondi pensione*, *Autorità per l'energia elettrica e il gas*); IV) per nomina governativa previo parere non vincolante di commissioni parlamentari (*CONSOB*, *ISVAP*).

[37] Ma in proposito cfr., tra gli altri, le osservazioni di A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 450 ss.

[38] È il caso delle *Autorità di bacino di rilevo nazionale*, istituite dalla l. n. 183 del 1989, e successive integrazioni fino alla l. n. 267 del 1998, per interventi urgenti e accelerati in difesa del suolo e per far fronte al rischio idrogeologico; e dell'*Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione* (AIPA), istituita dal d. lgs. n. 39 del 1993 per (tra altri più specifici compiti) programmare e coordinare la realizzazione dei sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni.

[39] In una simile prospettiva possono essere considerate l'*Agenzia per i servizi sanitari* (di cui al d.lgs. n. 266 del 1993) e le *Autorità portuali* (di cui alla l. n. 84 del 1994 e successive modificazioni).

nali assetti gerarchici interni in virtù dell'urgenza e flessibilità degli obiettivi da conseguire [40]. L'alto profilo tecnico (e talora tecnocratico) di queste agenzie è inoltre espressione del tentativo di deprimere la valenza politica e sindacale di conflitti ed interessi sulla ridistribuzione di risorse pubbliche che, per la stabilità della convivenza, occorre *conciliare* [41].

Le cause della proliferazione delle "Agenzie di settore" sono molteplici, ma anche per esse valgono quelle esigenze di *efficacia* e di *efficienza* che la Pubblica amministrazione nell'esperienza repubblicana non è riuscita a soddisfare adeguatamente per le ragioni assai note, per l'impoverimento dei "corpi tecnici" in particolare [42].

Le "agenzie di settore" non a caso sono divenute un modello per la riforma generale dell'Amministrazione centrale introdotta con le "riforme Bassanini" che scommettono appunto su una riorganizzazione dei ministeri secondo moduli orizzontali, più che verticali, e sulla riqualificazione delle *responsabilità di risultato* dei dirigenti. E la riorganizzazione *disaggregata* dei dicasteri, attraverso *unità autosufficienti* di missione, quali appunto i *dipartimenti* e le *agenzie* o come delineati dal d.lgs. n. 300 del 1999 [43], costituisce la conferma e lo sviluppo di esperienze nate quasi in una dimensione di straordinarietà e fuori dai confini delle strutture amministrative centralizzate ormai inadeguate.

---

[40] Così la *Cabina di regia nazionale* (istituita dal d. l n. 244 del 1995, convertito con modificazioni dalla l. n. 341 del 1995), funzionalmente dipendente dal Ministro del tesoro, è stata istituita con l'obiettivo di promuovere e coordinare una più efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari nel territorio nazionale e delle risorse destinate allo sviluppo delle aree depresse.

[41] Ci si riferisce in particolare all'*Agenzia per la rappresentanza sindacale delle pubbliche amministrazioni* (ARAN), alla quale è affidato il compito di negoziazione dei contratti collettivi relativi al pubblico impiego in rappresentanza delle pubbliche amministrazioni e di verifica della loro uniforme applicazione. L'ARAN è tenuta a conformarsi agli indirizzi impartiti dalla Presidenza del Consiglio (attraverso il Ministro per la funzione pubblica) per le amministrazioni centrali e da appositi comitati di settore per le altre amministrazioni pubbliche. Il d. lgs. n. 396 del 1997, che ha modificato l'art. 50 del d. lgs. n. 29 del 1993, istitutivo dell'Agenzia, ha significativamente rafforzato la sua autonomia nei confronti del Governo.

[42] Cfr. in proposito il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* (a cura di S. Cassese, Ministro per la funzione pubblica), Roma 1993, pp. 41 ss. I problemi evidenziati dal Rapporto erano in precedenza già stati segnalati (18 giugno 1985) dalla *Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale* (predisposta dalla c.d. "Commissione Piga"), la quale, tra l'altro, valuta e raccomanda le *amministrazioni "di missione" o "per obiettivi"* e le stesse *amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità* come utili ed efficaci strutture per l'azione amministrativa e, nel secondo caso, per il perseguimento di specifici interessi dei cittadini (in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1985, n. 3, p. 113 ss.).

[43] *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n.*

VII. La trattazione contestuale delle *Autorità amministrative indipendenti* e delle *Agenzie di settore* più che manifestazione di qualche incertezza sistematica, è segnalazione di una tendenza più generale della crisi delle *capacità e vocazioni decisionali: crisi della decisione politica* per i settori sensibili (e talora vitali) e per gli interessi (sempre più difficilmente rappresentabili attraverso le normali mediazioni partitiche e parlamentari) che le Autorità sono state chiamate a "governare". E *crisi della decisione amministrativa* per i settori che richiedono una gestione produttiva di esiti immediatamente verificabili entro tempi certi.

Del resto, la stessa Costituzione offre importanti indicazioni in favore di una *decongestione* dei poteri inconcludenti dello stato centralizzato, laddove promette nel *fondamentale* art. 5 "l'*adeguamento* dei principi e dei *metodi* della legislazione alle esigenze dell'*autonomia* e del decentramento". Il legislatore è dunque invitato e autorizzato a riconoscere ad altri soggetti poteri anche regolativi, quando ciò sia richiesto dal perseguimento di primari interessi pubblici di convivenza. Se si legge questo disposto costituzionale *in sistema* con l'art. 97, che esalta i principi-valori del *buon andamento* e dell'*imparzialità* che devono presiedere all'esercizio della funzione amministrativa (e non meramente *esecutiva*), la compatibilità delle Autorità amministrative indipendenti con il sistema costituzionale non dovrebbe essere messa in dubbio [44]. Anzi, esse dovrebbero apparire come un fattore di duttile arricchimento del sistema medesimo [45].

---

59. Cfr., in particolare, l'art. 5 (sui dipartimenti) e gli artt. 8 ss. sulle agenzie, definite "strutture che… svolgono attività a carattere tecnico operativo di interesse nazionale", dotate di "piena autonomia". Su tale importante riforma si veda l'articolato commento, a cura di A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo*, Bologna 2000 (sulle varie agenzie, in particolare, cfr. i contributi di G. VESPERINI, L. FIORENTINO E A. STANCANELLI, A. SANDULLI, B. DENTE E D. OLIVA).

[44] Il quadro e le condizioni di compatibilità delle *Autorità* con i principi e modelli (di amministrazione) costituzionali sono sapientemente delineati da M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano 1994, pp. 200 ss. Notevole è poi l'indagine di S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996. Si vedano infine le più recenti considerazioni di F. Giuffrè sul problema della difficile, ma fondamentale, conciliazione tra i principi di efficienza e democrazia: *Declino del Parlamento legislatore e crescita del potere di inchiesta: la soluzione al problema della responsabilità delle autorità indipendenti?*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Milano, 1999, pp. 177 ss.

[45] In questa dimensione cfr. M. Passaro, il quale con molta generosità – dopo aver approfondito il modello dell'"amministrazione comunitaria" rinvenibile in Costituzione (*op. cit.*, pp. 226 ss.) – giunge a qualificare le *Autorità* addirittura come "organi costituzionali" (pp. 311 ss.). Questa ricostruzione evolutiva, che indubbiamente esalta motivatamente principi e valori affermati dalla Carta, merita simpatia; ma *de jure condito* l'interprete (che non può prescindere anche dalle "forme" che consentono di valutare *ruolo e peso* dei soggetti dell'ordinamento) non pare disporre di risorse sufficienti per superare il dato dell'istituzione (ed eventuale soppressione) delle Autorità attraverso fonti primarie. Una copertura costituzionale espressa di queste figure probabilmente consentirebbe di aderire senza incertezze all'opinione dell'autore.

Simili conclusioni non sono affatto inedite: esse sono confortate da una letteratura assai ampia. Tra i tanti contributi mi limito a citare una felice sintesi di Alberto Predieri [46], che valuta come il fenomeno delle *authorities* sia generato dallo "stato osmotico" [47], dalla necessità di precostituire sedi di negoziazione che siano in grado di supplire al deficit rappresentativo delle "figure organizzatorie della monorappresentanza" [48]. In questo contesto le Autorità indipendenti assolvono a una importante funzione "di garanzia di stabilità" [49] in una società sempre più aperta, veloce e globale e afflitta da *conseguenti incertezze ansiogene*. La caratterizzazione *tecnocratica* delle Autorità può essere accettata con approccio simpatetico, come espressione di contropoteri virtuosi e portatori di equilibrio tra interessi altrimenti non facilmente componibili. Predieri afferma addirittura che esse "si giustificano con la moralità della solidarietà e dell'efficienza del servizio fornito in modo adeguato ai cittadini…" [50].

Non è un caso che l'esigenza di organismi siffatti si affacci prepotentemente anche nello spazio comunitario. Proprio nel momento in cui il ruolo delle Autorità indipendenti nazionali veniva messo in discussione, la Commissione europea varava l'ambizioso progetto di un'*Authority* per la sicurezza alimentare da istituire entro il 2002 [51].

---

[46] *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997.

[47] "Lo stato osmotico gestisce, cerca di gestire, la ricerca del continuo equilibrio tra organizzazioni politiche, sociali, economiche, tra stato e mercato, fra pubblico e privato, fra associazioni, partiti, mercati imprese, tutte organizzazione della *politeia*, dello spazio pubblico, che sta tra stato-apparato e società" (op. cit., p. 7).

[48] Ivi, p. 118.

[49] "Talune Autorità sono elemento di stabilità del sistema socioeconomico, perché assicurano continuità nei subsistemi, stabilità nei mercati aperti alla concorrenza, secondo regole di legge che forniscono un quadro che dà certezze agli operatori diminuendo il rischio di variazioni…. Non sono soggette a cicli politici, non sono condizionate dalle incognite delle rielezioni e dal desiderio fondamentale per ogni politico di essere rieletto e di comportarsi votando le leggi, distribuendo risorse e allocazioni, innanzitutto in funzione dei suoi interessi politici…" (ivi, p. 119).

[50] "…sostituendo il potere incompetente, inefficiente, che, perciò, dà servizi cattivi. In ultima analisi, per questo esso appare come non morale, perché diventa potere per se stesso, non strumentale alle esigenze del fruitore" (ivi, p. 121).

[51] La proposta è stata illustrata dal Commissario alla Sanità dell'Unione Europea, D. Byrne, nel corso della presentazione a Bruxelles (12 gennaio 2000) di un "libro bianco" sulla sicurezza alimentare. I principi a cui dovrebbe informarsi l'istituenda Authority dovrebbero essere: riconosciuta autorevolezza scientifica; massima capacità operativa nell'acquisizione dei dati scientifici; cooperazione con autorità scientifiche nazionali (organizzate in apposite agenzie); indipendenza dagli interessi industriali e politici; massima trasparenza nei confronti

VIII. Ritroviamo in notevole parte le considerazioni appena svolte anche nel "documento conclusivo" approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera al termine dell'indagine conoscitiva sulle "Autorità amministrative indipendenti" [52] che, giova ricordarlo, era stata disposta proprio in seguito (per dare sostanza?) alle polemiche sollevate dalle più alte cariche dello stato. La Commissione perviene a una *constatazione non inedita* sulle ragioni dell'istituzione delle Autorità da parte del legislatore, mosso dall'"intento di stabilizzare le linee di intervento in settori sensibili, affidandole ad organi collocati in posizione autonoma al sistema Parlamento-Governo, *proteggendo, in tal modo, i diritti coinvolti dalle incertezze connesse alla dialettica politica*".

Così pure, per quanto riguarda la sovente criticata *disomogeneità* delle Autorità e la mancanza di un "disegno unitario" nei rapporti con gli altri soggetti istituzionali, il documento rileva – anche in questo caso recependo analisi diffuse- che è necessario valutare *caso per caso*. Non è vero che tutte le Autorità beneficiano di una "totale franchigia" dall'indirizzo politico, governativo in particolare.

---

dell'opinione pubblica (cfr. l'ampio servizio di E. BRIVIO, *Un'Authority per la salute*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 gennaio 2000). Per la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio U.E. che istituisce l'Autorità alimentare europea e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (doc. n. 13720/00, 23 novembre 2000), cfr. il sito internet del Consiglio U.E.: http://register.consilium.eu.int.

[52] L'indagine – durata oltre un anno: dal 24 marzo 1999 al 4 aprile 2000 – si è sviluppata attraverso audizioni dei presidenti delle diverse *Autorità* (E. CHELI, *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; S. RODOTÀ, *Autorità garante per la protezione dei dati personali*; F. GARRI, *Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*; G. TESAURO, *Autorità garante della concorrenza e del mercato*; L. SPAVENTA, *CONSOB*; G. MANGHETTI, *ISVAP*; G. GIUGNI, *Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei pubblici servizi*; P. RANCI, *Autorità per l'energia elettrica*), di rappresentanti di associazioni di utenti e consumatori (P. Martinello, Altroconsumo; E. LANUTTI, *Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari*), docenti universitari (S. Cassese, A. D'Atena, A. Predieri, P.Tesauro). Sono stati anche acquisiti documenti integrativi prodotti da alcune Autorità. Delle sedute dedicate all'indagine conoscitiva sono stati redatti 15 *Resoconti stenografici*, ora raccolti nel volume (a cura del Servizio Commissioni della Camera dei Deputati): *Le autorità amministrative indipendenti*, Roma, 2000. (Gli atti sono reperibili anche nel sito internet: www.camera.it).

Nonostante le attese e le premesse (polemiche), le audizioni hanno registrato scarsa partecipazione dei membri della Commissione Affari costituzionali. In tal senso cfr. le puntuali testimonianze e doglianze del Presidente della Commissione, R. Russo Jervolino e dell'on. V. Cerulli Irelli (seduta del 28 marzo 2000, *res. sten.* n. 13). Lo schema del *documento conclusivo* (predisposto dall'on. V. Bielli) è stato presentato, discusso e approvato a larghissima maggioranza nelle ultime tre sedute (cfr. i *ress. stenn.* n, 13-15, con allegato il documento conclusivo). I risultati dell'indagine sono stati esposti in un incontro pubblico presso la Camera dei deputati il 18 luglio 2000 alla presenza del Presidente, on. L. Violante, che ha riproposto le proprie perplessità nei confronti del complessivo sistema delle Autorità (sull'evento, tra i vari servizi comparsi sulla stampa: M.P., *Violante all'attacco: indipendenti sì, ma non fuori controllo*, in *Libero*, 19 luglio 2000; G.F. DI RAGO, *Authority, quasi un corpo estraneo*, in *Italia Oggi*, 21 luglio 2000).

Si sottolinea – ad esempio – che l'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità opera tenendo conto "del quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi" stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria. Né si può parlare di separatezza per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se è vero che il Governo può "determinare in linea generale e preventiva i criteri in base i quali essa può eccezionalmente autorizzare, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale, nell'ambito dell'integrazione europea, operazioni di concentrazione che dovrebbero essere vietate sulla base delle regole generali…" L'analisi procede in maniera ragionevole per le situazioni di altre Autorità.

Se una critica viene avanzata in tema di insufficienti raccordi tra Autorità e altri poteri dello stato, questa è rivolta al Parlamento che presta scarsa attenzione alle relazioni che esse puntualmente presentano alla Camere, come previsto dalle leggi istitutive.

Neppure il "potere normativo" di alcune Autorità, denunciato come *sovrabbondante* nel corso delle polemiche, sembra destare eccessive preoccupazioni in quanto più che sconvolgere il sistema delle fonti, lo arrichisce per far fronte a *esigenze pratiche* che altrimenti rimarrebbero insoddisfatte [53]. Altri profili e problemi del vasto arcipelago delle Autorità vengono esaminati nel documento senza rilevare particolari *deviazioni* e prospettare radicali correttivi alle situazioni in atto. Si considerano, tra l'altro: "trasparenza del procedimento e principio del contraddittorio" [54]; "criteri di nomina" [55]; "status dei membri" e "possibilità di revoca" [56].

---

[53] Nel corso delle audizioni Cheli aveva, in particolare, fatto presente come le Autorità amministrative indipendenti "tendono sempre più ad operare dentro un circuito europeo" ponendosi quasi come "organismi bifronti… di trasmissione del diritto comunitario nel diritto interno, perché le tipologie normative impostate dalle Autorità di settore in larghissima parte sono condizionate dal diritto comunitario" (seduta 8 settembre 1999, *res. sten.* n. 3, p. 7). Da parte sua Rodotà ha sottolineato che se i poteri normativi attribuiti alle Autorità e i loro atti modificano il sistema delle fonti ciò è espressione della "necessità di dare rilevanza ed evidenza agli interessi e ai valori coinvolti, anche attraverso la presenza dei soggetti che li rappresentano, nella fase di bilanciamento degli interessi e, in secondo luogo, dall'esigenza di rendere flessibile la formazione [degli atti medesimi]" (seduta 9 settembre 1999, res. sten. n. 4, p. 8). Queste osservazioni trovano puntuale riscontro nel *documento conclusivo* della Commissione.

[54] Sul punto viene registrata la disomogeneità di disciplina tra le diverse Autorità e si auspica – accogliendo un'indicazione di Cassese – che il legislatore proceda alla "fissazione dei principi cui devono uniformarsi i procedimenti, nonché delle norme in materia di pubblicità degli atti…" (ivi, par. 5.3).

[55] "Rimane aperto il problema di una razionalizzazione del fenomeno…", in quanto le audizioni hanno messo in luce punti di vista non coincidenti sull'opportunità di unificazione delle modalità di investitura delle diverse Autorità. Il documento riconosce comunque che siffatta disomogeneità riflette "la contingenza dei diversi assetti dei rapporti di forza tra gli organi costituzionali" (ivi, par. 6.1).

[56] Anche in questo caso si ponderano, senza sbilanciarsi, le varie ipotesi emerse nel corso

L'esito dell'indagine conoscitiva e delle dispute che l'hanno sollecitata non fornisce al tema in oggetto un valore aggiunto significativo. Le Autorità amministrative indipendenti vengono, per così dire, assolte con formula piena. Si riconosce l'opportunità di una loro "copertura costituzionale" richiamando gli enunciati elaborati in seno alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Si conviene sulla specificità di ciascuna Autorità, per cui "si dovrebbe… lasciare alle [rispettive] leggi istitutive… la definizione dei modelli e degli obiettivi specifici, salvaguardando la pluralità di soluzioni organizzative e funzionali…" [57].

Le principali modifiche normative suggerite riguardano alcuni punti assai generali su cui da tempo le stesse Autorità e gli studiosi richiamano l'attenzione [58]. Piuttosto si sottolinea con vigore l'esigenza di un adeguamento degli *interna corporis* parlamentari, giacché pare "sintomatico che allo stato attuale il regolamento 1della Camera non faccia riferimento in alcun modo alle Autorità". Risulterebbe assai utile formalizzare soprattutto le procedure di consultazione tra queste e il Parlamento che, a tal fine ("per costruire un dialogo più intenso con le Autorità"), dovrebbe "adeguare la [propria] struttura organizzativa".

Il problema di ritorno, dunque, è l'istituzione parlamentare, della quale sarebbe indispensabile *valorizzare* "la vocazione generalista… in costruttiva dialettica con la tendenziale vocazione *monista* delle singole Autorità…". Gli interventi normativi delle assemblee legislative dovrebbero limitarsi a "conseguire il bilanciamento tra i diversi valori tutelati dalle singole Autorità, in una prospettiva più globale" ed evitare "il rischio di ingerenza" nella loro attività "che potrebbe verificarsi in caso di definizione di specifici indirizzi rivolta a ciascuna delle Autorità stesse" [59].

È proprio questa conclusione che giustifica il titolo del presente contributo.

---

delle audizioni. Qualche interesse sembra riscontare la proposta di prevedere per tutte le Autorità un periodo di incompatibilità successivo alla scadenza dei rispettivi mandati per l'assunzione di incarichi nei settori ove le medesime operano (ivi, par. 6.2).

[57] Ivi, par. 7.

[58] "Un punto di mediazione tra i diversi orientamenti potrebbe essere costituito dall'elaborazione di una legge che detti una *disciplina generalissima* delle Autorità volta a: *definire in termini generali* le Autorità valorizzando il rapporto indipendenza-garanzia; dettare norme omogenee per quanto attiene l'autonomia organizzativa e contabile, il regime delle incompatibilità per i membri delle Autorità e lo stato giuridico ed economico del personale; *individuare standard minimali di garanzia del procedimento* sotto il profilo della trasparenza e della partecipazione dei soggetti interessati (…); *disciplinare il controllo giurisdizionale* sugli atti delle Autorità…" (*ibidem*).

[59] *Ibidem*.